

Operações de Paz: Grandes Mudanças em Pouco Tempo

Estamos Preparados?

Major Daniel Martella, Exército da Argentina

O PROPÓSITO deste artigo é o de enunciar as características dos conflitos que existiram no ano 2000, assim como daqueles que se prevêm para o futuro próximo, já que constituem uma condicionante fundamental de interesse para os nossos países em geral, e para seus exércitos em particular. Será nesse contexto que atuarão as próximas Forças de Paz, as quais deverão estar preparadas para operarem de acordo com as novas exigências que se apresentarem.

Para uma mais completa apresentação do tema, descreve-se, sinteticamente, o que se deve entender por Operações de Paz e quais as normas que regem o seu emprego por parte da ONU.

As Nações Unidas e as Operações de Paz

Conceitos Gerais. As missões de paz envolvem, em grau de complexidade crescente, descobrir e evitar as causas de um conflito, a vigilância das fronteiras ou zonas desmilitarizadas após um acordo de armistício, a verificação da retirada de forças conforme acordado, a

supervisão do desarmamento e da desmobilização das forças ou milícias locais, a manutenção das condições de segurança essenciais para manter as eleições, e, também, a administração transitória de países.

Não são operações puramente militares, já que podem incluir também pessoal civil para a execução de uma série de tarefas, entre as quais se destacam as políticas, administrativas, sanitárias e de polícia.

A chave para o êxito é que não interfiram nos assuntos internos dos países anfitriões, já que não se deve favorecer a nenhuma das partes em detrimento das outras.

O uso da força fica reservado como último recurso. Não obstante, estas operações atualmente se promovem em um ambiente tão instável que tornam o equilíbrio entre a manutenção da paz e a imposição da mesma cada vez mais difícil de se manter. Por isto, se considera cada vez com mais frequência a possibilidade de ter que usar “as medidas que sejam necessárias para poder levar a cabo o cumprimento da missão”.

Definição. Podemos defini-las da seguinte maneira: *Operações de paz são aquelas operações apoiadas*

MANDATO ONU	NÍVEL DE RISCO PARA OMP	NATUREZA DA OPERAÇÃO	RESPOSTA DA ONU SOBRE A VIOLAÇÃO	RESPONSABILIDADE PÚBLICA POR FRACASSOS
Capítulo VI	Geralmente baixo	Observação	Retorno/ retirada da missão	Beligerantes
Capítulo VI	Moderado	Manutenção de Paz	Retorno/ retirada da missão	Beligerantes
GRANDE DIVISÃO (O Capítulo VI e meio)				
Capítulo VII	Geralmente Alto (uma das partes começa o combate)	Forçando a Paz ²	Resposta Militar	Operadores da Paz
Capítulo VII	Alto (as partes reiniciam o combate)	Imposição da Paz	Resposta Militar	Operadores da Paz

Quadro n.º 1

“O Capítulo VI e Meio”

Para entender melhor a natureza das operações Capítulo VI e meio, descrevem-se aqui as características compreendidas pelas mesmas.

- **Objetivo:** proporcionar um ambiente pacífico para permitir um acordo político das partes.
- **Meios que intervêm:** tropas internacionais e observadores militares sob o comando e controle da ONU para executar tarefas de observação, operação de zonas de moderação, manutenção da lei e da ordem, controle de cessar-fogos, etc.
- **Pessoal:** observadores militares, tropas de manutenção de paz, polícia civil e civis.
- **Base legal:** O Capítulo VI¹.
- **Soberania:** mantida pelas partes em conflito. Implica no consentimento das mesmas para a operação.
- **Imparcialidade:** a ONU é imparcial.
- **Uso de força:** Apenas em situações de óbvia autodefesa.
- **Exemplos:** UNFICYP (Chipre), UNTAC (Camboja), UNFIL (Líbano), UNMOGIP (Índia-Paquistão), UNPROFOR (Croácia).

¹ Extraído da publicação "The Current UN System of Collective Security", preparado pelo Departamento de Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas, Nova Iorque, dezembro de 1998 (Ver nota, pág.71).

² Este aspecto é de significativa importância porque, enquanto o mundo inteiro discute e aceita o Capítulo VI e meio e as suas consequências como uma realidade, podemos afirmar que o mesmo apenas existe em forma virtual. Não há ainda um documento oficial que determine e classifique este tipo de operações (Ver nota na pág. 71).

pela ONU, de acordo com o Mandato aprovado por resolução do Conselho de Segurança e que, normalmente, contam com o consentimento das partes implicadas. São estabelecidas para ajudarem a controlar e resolver conflitos, realizam-se sob o comando e controle da ONU e são financiadas coletivamente pelos Estados Membros que provêm, de forma voluntária, o equipamento e o pessoal tanto civil como militar que seja considerado necessário. Este pessoal atuará conforme as normas ditadas, e mantendo sempre a mais estrita imparcialidade. As Operações de Paz são voluntárias e têm base no consentimento e cooperação das partes em litígio.

Natureza. A Carta da ONU se refere às funções principais do Conselho de Segurança em seu Capítulo VI, resolução pacífica de controvérsias (Artigos 33 a 38) e no Capítulo VII, ação em casos de ameaças à paz, rompimentos da paz ou atos de agressão (Artigos 39 a 51).

De modo sumário, o quadro a seguir sintetiza os princípios e as características principais das operações de paz. Nele pode-se observar o tão citado e conflitante “Capítulo VI e meio”.

O Capítulo VI e meio. Esta designação credita-se ao ex-Secretário Geral da ONU, Dag Hammerskjold, com o objetivo de descrever as situações que estavam compreendidas entre as duas categorias de solucionar disputas pacíficas (Capítulo VI) e medidas de força (Ca-

pítulo VII). Porém, Hammerskjold se referia à ausência na carta de referências das missões de manutenção da paz armadas, mais do que ao atual emprego que ocorre na ONU, de colocar forças de combate para impor a vontade internacional aos beligerantes.

Atualmente, é amplo e internacionalmente reconhecido e aceito este termo como uma *categoria* a mais das Operações de Paz, correspondendo ao conceito tradicional da Manutenção da Paz. Faz parte da definição do atual Sistema de Segurança Coletiva da ONU, assim também como foi publicado no livro “Um programa de Paz”³, trabalho que condensa os avanços mais significativos e importantes a respeito das Operações de Paz. Quer dizer que, na atualidade, falar de Operações Capítulo VI implica em: negociação, mediação, conciliação, arbitragem, medidas judiciais e outras de teor similar levadas a cabo por *civis*, enquanto as Operações *Capítulo VI e meio* são as que têm tropas de manutenção da paz, observadores militares e/ou elementos da polícia civil (ver quadro 1).

Os mandatos do Conselho de Segurança. É amplamente aceito no presente, que o cada vez mais crescente número de esforços realizados pela ONU para a manutenção da paz, esteja intimamente ligado à natureza dos mandatos emitidos pelo Conselho de Segurança como a base para a intervenção da ONU.

Mas, apesar dos incessantes esforços, não há dúvida que o Conselho de Segurança tem emitido resoluções

sem ter levado em conta, apropriadamente, os requisitos operacionais e os problemas de implementação que aparecem após uma resolução individual. Ainda mais grave é o fato que quando uma força de paz recebe sucessivos mandatos sem uma adequada consistência interna, o papel da ONU em relação ao conflito em questão pode resultar irreparavelmente afetado.

A ONU já afirmou repetidas vezes que mantém como prioridade a obtenção dessa informação precisa e pertinente, afirmando ao mesmo tempo que um acordo com respeito a um determinado mandato, não significa acordo com respeito às causas de um conflito.

Também é importante ressaltar aqui o crescente recurso de apelar ao Capítulo VII⁴ da Carta, uma característica distintiva do Conselho de Segurança nos anos 90, que tem por finalidade evitar que as forças de paz desdobradas careçam de autoridade para realizar determinadas tarefas, ou seja que se lhes dota de um poder maior para terem a capacidade de atuar no caso de deterioramento da situação, sem ter que apelar a uma nova resolução do Conselho. Este aspecto, mesmo apresentando vantagens às forças, implica em uma maior preparação e necessidade de equipamento, aumentando as exigências.

Características dos Conflitos Atuais e Futuros

Características do Conflito. Relativamente, resultam esclarecedores os conceitos eloqüentes expressados pelo especialista em estratégia, o General Eric de La Maisonnette, na ocasião de sua passagem por Buenos Aires, que disse: “Hoje, todos os conflitos são conflitos internos pela liberdade, e isso também começou com a Guerra Fria. Desde o século XIX o mundo era vertical, autoritário, imperial, monárquico e, a partir de 1945, produziu-se uma mudança que arrasou com tudo. Começou com a descolonização, logo seguida pela queda dos impérios, incluindo o soviético, e hoje temos a rebelião de todos os povos que aspiram à independência e à autonomia. Este processo ainda não terminou e temos que nos preparar porque será o maior problema que teremos que enfrentar no século XXI. A pergunta é: Seremos capazes de administrar este passo em direção à democracia?”⁵

Evolução. O pós-Guerra Fria, paulatinamente, foi configurando uma situação mundial mais complexa, fraturada e problemática que a que caracterizou o período precedente.

Hoje, o panorama internacional está caracterizado pelo reacomodamento das estruturas políticas, econômicas, sociais, étnicas e militares, cujo ponto de inflexão pode ser encontrado em 1989. Esta situação exerceu uma marcante influência sobre as forças armadas e estruturas militares em geral, acostumadas a pensarem sozinhas em função da guerra.

Devido à essas mudanças, experimenta-se hoje um rápido crescimento de novos conflitos a nível intra-estados (ou subnacionais), conflitos com raízes nas diferenças religiosas, étnicas, econômicas, políticas e culturais e, inclusive, por disputas mantidas entre diferentes clãs ou tribos.

Estes fatores e as mudanças no “clima” político têm produzido modificações no cenário internacional para operações multinacionais. Atualmente, estão sendo confiadas maiores exigências aos militares e outros expertos, à medida que suas tarefas se multiplicam e se tornam mais complexas. As operações internacionais atuais têm um componente político, econômico e social, com objetivos que variam desde a desmobilização de forças ao monitoramento do respeito aos direitos humanos.

Nesses conflitos, o objetivo principal é, cada vez mais, a destruição não apenas de exércitos, mas de civis e grupos étnicos inteiros. Impedir essas guerras não equivale apenas a defender Estados ou proteger aliados. Trata-se de defender a própria humanidade.

Como exemplo, pode se citar que, desde 1970 têm ocorrido mais de 30 guerras na África, a grande maioria delas originando no interior de cada Estado. Só em 1996, 14 dos 53 países da África foram vítimas de conflitos armados, que causaram mais da metade das mortes relacionadas com atos de guerra de todo o mundo e geraram mais de 8 milhões de refugiados, repatriados e pessoas deslocadas. Atualmente, mais de vinte países africanos encontram-se em conflitos ou com graves problemas internos. As suas conseqüências têm solapado gravemente os esforços para obter a estabilidade, prosperidade e paz duradouras para seus povos.

A cooperação e a segurança internacional. O mundo vive uma época de reajuste. Como em todo período de transição, expressões bem diferentes do predicamento humano coexistem sob uma nova *tensão*: a globalização envolve o mundo ao mesmo tempo em que a fragmentação e a afirmação das diferenças se incrementam; as zonas de paz se expandem enquanto as explosões de extrema violência se intensificam; está sendo criada uma riqueza sem precedentes. Não obstante, a pobreza é grande e se mantém endêmica em amplos segmentos; a vontade do povo e os seus direitos integrais são celebrados e violados por vezes; a ciência e a tecnologia melhoram a vida humana mesmo que, simultaneamente, seus produtos residuais ameacem os sistemas que mantêm a vida no planeta. Nenhum país consegue estes bens públicos mundiais sozinho, e nenhum está isento dos riscos e das conseqüências de viver sem eles.

O desafio futuro a ser enfrentado consiste em identificar as alternativas geradas pela ordem internacional em construção, caracterizadas por uma cooperação crescente entre grupos de nações e organizações regionais cada vez mais comprometidas com a



Foto: Exército Argentino

Caminho para Piranshar, no norte do Irã. Observa-se um fortim que guarda a linha de abastecimento para o Curdistão.

Desde o final da Guerra Fria, o mundo tem atravessado uma série de turbulentas mudanças políticas e econômicas. A comunidade internacional tem observado a democratização e tem organizado o monitoramento das eleições gerais. As forças militares têm executado uma variedade de tarefas operacionais internacionais.

preservação da paz e da segurança internacionais. Já não se intervém para evitar a propagação do conflito a territórios de um país ou outro, senão que o compromisso internacional vai bem além de fronteiras, distâncias ou a simples “devolução de antigos favores”. A maioria das organizações regionais, alianças e blocos de nações participam ativamente em favor da paz mundial. Se bem que todos os países que integram uma organização ou bloco regional são membros ativos da ONU, se está produzindo o fato de que essas organizações estão tomando iniciativas que se desenvolvem fora do escopo da ONU, pelo menos no início, como é o caso da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa — OSCE, a União Européia — UE, a Organização dos Estados Americanos — OEA, e, em maior medida, a Organização do Tratado do Atlântico Norte — OTAN,

mas, apesar da capacidade que cada um deles possui ou projeta, é inegável que a maior legitimidade e aceitação de qualquer iniciativa deste tipo é patrimônio das Nações Unidas.⁶

É possível afirmar que em geral a maioria das organizações regionais e blocos de nações se sentem identificadas com o “Programa para a Paz” enunciado pelo ex-Secretário Geral, Boutros Ghali. Em consequência, advogam por colocar em prática o programa, que em traços gerais propõe medidas de diplomacia preventiva, uma série de ações relativas às operações de paz e outras medidas de fomento à confiança e segurança, com o papel principal assumido pela ONU (por intermédio do seu Conselho de Segurança) como garante da paz mundial.

Em resumo, é certo pensar que os conflitos ou guerras estão longe de terminar. Pelo contrário, têm aumentado

em número mesmo que não em intensidade. Porém, suas características distintas (internas, de tipo revolucionário e independentista, e com altos níveis de violência sem regra de direito ou costume) tornam mais complexo ainda entendê-los, classificá-los ou tentar os acordos necessários para o seu fim. Neste contexto, onde a ajuda humanitária às vítimas da guerra assume maior implicação, as funções daqueles que se interessam pela solução das mesmas são variadas e complexas. Por outro lado, a intervenção de terceiros passa a ser quase uma obrigação, considerando que no mundo atual todos têm interesses

O mundo vive uma época de reajuste. Como em todo período de transição, expressões bem diferentes do predicamento humano coexistem sob uma nova tensão: a globalização envolve o mundo ao mesmo tempo em que a fragmentação e a afirmação das diferenças se incrementam; as zonas de paz se expandem enquanto as explosões de extrema violência se intensificam; está sendo criada uma riqueza sem precedentes. Não obstante, a pobreza é grande e se mantém endêmica em amplos segmentos; a vontade do povo e os seus direitos integrais são celebrados e violados por vezes; a ciência e a tecnologia melhoram a vida humana mesmo que, simultaneamente, seus produtos residuais ameacem os sistemas que mantêm a vida no planeta.

relacionados e fundamentalmente que nenhum país ou ator do cenário internacional pode sair isoladamente adiante em apoio a um conflito. Neste complexo mundo, as Nações Unidas continuam tendo vigência, apesar de que devem cuidar e meditar sobre cada passo ou resolução a tomar, pois não podem descuidar de suas relações internacionais, especialmente aquelas que usam o emprego da força militar.

Cooperação Cívico-Militar. Como já foi expressado, o final da Guerra Fria não tem significado o desaparecimento dos conflitos localizados de maior ou menor intensidade. Ao contrário, seu número, longe de diminuir, incrementou-se e alguns adquiriram o caráter de autênticas guerras regionais, nas quais o uso de armas químicas ou nucleares não pode ser descartado. Prevenir, controlar e resolver estes conflitos e impedir uma extensão do rearmamento de determina-

dos Estados, constitui e constituirá uma das principais tarefas dos organismos encarregados da segurança no âmbito regional e internacional.

A participação da ONU, com suas agências e organismos dependentes, cada vez mais ativa, apresenta uma mudança decisiva no que tradicionalmente tem se concebido como sendo uma operação militar de paz.

No desenvolver dos conflitos atuais, de características distintas ao tradicional confronto das forças armadas de dois ou mais países, nos quais intervêm numerosos atores, com diferentes *status* e interesses, e nos quais se produzem invariavelmente vítimas civis ou sofrimentos extremos entre a população não combatente (justamente pela falta de identificação dos “bandos inimigos”), considera-se especialmente o emprego apropriado da força militar para fins civis e a relação adequada entre autoridades civis e militares. Sua característica principal é a necessidade da cooperação entre ambos, mais do que uma questão de comando e controle.

Por isso, a cooperação cívico-militar parece ser cada vez mais importante para a intervenção nos conflitos atuais, o que poderia traduzir-se na execução bem sucedida de uma operação multinacional de paz. Portanto, adquiriria importância promover dita cooperação, de tal maneira que a comunidade internacional pudesse enfrentar esses novos conflitos e conduzir às operações internacionais necessárias.

Em uma apreciação geral da cooperação cívico-militar que se experimenta durante os atuais conflitos, observa-se que a finalidade principal é a proteção dos interesses humanitários. Os organismos de ajuda humanitária procuram prestar apoio às vítimas civis das guerras onde quer que se encontrem. No entanto, com demasiada frequência, as partes beligerantes, uma ou mais delas talvez sejam milícias irregulares de autoridade autoproclamada, podem tornar difícil ou até impossível sua tarefa. Isto é inerente, às vezes, às exigências da guerra e, ainda, mais devido a que o socorro à uma população em particular é contrário aos objetivos bélicos de uma ou outra das partes. Também existe uma tendência crescente de os combatentes se apropriarem dos suprimentos de socorro para seus próprios fins. Então os agentes humanitários devem receber e solicitar ajuda militar, colaborando com as forças de manutenção da paz e também independentemente delas. Desta forma, têm negociado seu acesso e a defesa dos princípios humanitários. Não obstante as dificuldades sem precedentes que surgiram nas operações na Somália, na antiga Iugoslávia e em Serra Leoa, colocam à mostra a magnitude dos problemas e perigos enfrentados pelos membros das forças de manutenção da paz e pelas pessoas dedicadas às tarefas humanitárias que trabalham em um ambiente hostil, sem o consentimento ou apoio de todas as partes.

Ao considerar estes conceitos não se deve esquecer que os conflitos atuais e em conseqüência os que se vislumbram para o futuro próximo, requerem uma adequada combinação e complementação no trabalho entre os componentes civis e militares de todos os que intervenham com o objetivo de encontrar soluções para os mesmos. Mas tampouco deve-se perder de vista, se bem que o dito anteriormente é o ideal, que existem casos e experiências recentes nos quais essa cooperação não foi alcançada, nem se realizaram muitos esforços no sentido de superar as diferenças ou os problemas existentes. As causas que motivam as diferenças são muitas. O certo é que nem sempre se consegue, e deve-se partir da base de que não se conseguirá em todos os casos. Devem-se tornar objetivos comuns os que se comprometem com o trabalho pela paz e a segurança, a amenização dos problemas e o enterro das diferenças.

Em relação a isto, a participação de outras organizações nas crises, conflitos e guerras da atualidade é cada vez maior, não apenas da ONU e suas agências principais (ACNUR, UNICEF, UNHR etc)⁷ como outras organizações que, mesmo em plano diferente, colaboram, na medida do possível, para o êxito das operações de paz. Entre elas estão o Comitê Internacional da Cruz Vermelha — CICV, os Médicos sem Fronteiras — MSF, *Médecins du monde*, a Associação Mundial para a Proteção dos Direitos Humanos e a Comissão Cascos Brancos.

Estas organizações, denominadas genericamente como Organizações Não Governamentais — ONG e Organizações Privadas Voluntárias — OPV,⁸ estão exercendo um papel importante na maioria das Operações de Paz atualmente em curso, preferentemente no campo da distribuição da ajuda humanitária e assistência aos refugiados. Em geral, tais organizações chegam às zonas de conflito desde o começo do mesmo e permanecem nelas mesmo depois do retorno das tropas ou finalizadas as operações de manutenção da paz.

Em resumo, cabe citar novamente o tema do *novo moral internacional e os direitos do homem*, já que em nome e defesa deles é que intervêm toda uma série de organismos, de forma coordenada e às vezes de forma independente, quando não competindo e disputando entre si os ganhos que se possam obter na solução dos conflitos. Estas agências denominadas ONG e OPV, devem ser levadas em conta quando vierem a trabalhar com forças militares multinacionais, cooperando e coordenando com elas, desde o princípio, as ações a serem executadas por umas e por outras, com o propósito de evitar ações dispersas, falhas na união de esforços e, definitivamente, perder a eficiência por falta de cooperação entre os componentes civis e militares que trabalham em prol do fim do conflito.

Os conflitos no futuro próximo. Além do que já foi

expressado com respeito aos combates, problemas e conflitos de caráter interno ou subnacional (aos que devemos incluir os que ocorrem entre duas nações), acrescenta-se o fato de que todas as instituições e membros da sociedade civil também enfrentam as ameaças das forças da “sociedade não civil”: narcotraficantes, criminosos, terroristas e outros⁹ que aproveitaram a nova abertura de fronteiras, os mercados e as comunicações, e que têm proliferado onde as leis e instituições são fracas. Estes e muitos outros problemas transcendem as fronteiras nacionais. Estão além do poder de uma única nação. O progresso durante os anos vindouros exigirá níveis sem precedentes de cooperação e colaboração entre povos de diferentes culturas, religiões e valores. Por isto, nunca foi tão grande a necessidade de um instrumento comum de serviço mundial.

No final deste artigo consideramos que continuarão a existir numerosos conflitos, com as características descritas anteriormente. Como fundamento do mesmo se expõe a seguir um resumo da atual situação mundial e as conclusões podem ser obtidas por si mesmas, sem a necessidade de novos argumentos:

O ano de 1999 foi um ano difícil e turbulento para as operações de manutenção da paz da ONU. Ela recebeu, de forma massiva, novas responsabilidades para ajudar a reconstruir Kosovo como uma sociedade multi-étnica. Também encarregou-se a ONU de uma missão parecida, ou seja, com um mandato amplo, no Timor Leste. A missão da ONU em Serra Leoa foi expandida. Demos os passos preliminares para desenvolver uma operação na República Democrática do Congo, onde um conflito complexo tem se expandido, criando a instabilidade em quase a metade de um continente.¹⁰

Atualmente, em todo o mundo, existem 17 missões de paz da ONU que envolvem 30.000 militares, policiais civis e observadores militares. Isto demonstra que a comunidade internacional continua confiando nas Operações de Paz das Nações Unidas. O resumo encerra dizendo: Somos realistas e sabemos que sempre existirão conflitos no mundo. Por isto, desejo um mundo no qual, mesmo tendo zonas de conflito, possa se contar com uma ONU preparada, disposta e equipada para manter a paz.¹¹

Algumas conclusões a respeito das características dos conflitos:

- Os conflitos armados não desapareceram, ao contrário, apareceram múltiplos conflitos.
- A missão clássica das forças militares é cada vez mais ampla e com maior inter-relação com outros componentes.
- Duas partes fundamentais devem ser distinguidas: uma composta pelas ações e esforços para terminar com o conflito e negociar a paz, e a outra composta pelos trabalhos de ajuda humanitária. Deve-se trabalhar para

obter e conseguir a máxima cooperação possível, mas sem deixar de ter presente que tal cooperação pode não existir ou deixar de existir após ter sido oferecida.

- Numerosos conflitos continuarão a existir durante os próximos anos, de variado tipo e intensidade, dentro de um ambiente de crescente complexidade.

A Evolução das Operações Militares de Paz

O presente. Desde o final da Guerra Fria, o mundo tem atravessado uma série de turbulentas mudanças políticas e econômicas. A comunidade internacional tem observado a democratização e tem organizado o

Em um mundo que se perfila como unipolar, as operações de paz têm evoluído, experimentando um grande incremento em seu número e atravessado por uma ampliação e diversificação de tarefas a serem realizadas. Em conseqüência, no futuro devemos esperar novas operações de paz, que poderão ser divididas em seis categorias propostas no livro “Um Programa para a Paz” e no correspondente Suplemento. Por isso, todos os que intervierem nas operações atuais e nas futuras deverão estar preparados para atuar conforme essas categorias. É imprescindível que todas as nações, organizações, estamentos e estruturas que visam continuar a participar das operações de paz, adaptem as modificações, reestruturações e mudanças necessárias para estarem capacitadas para o desenvolvimento atual das operações de paz e para as outras iniciativas que se apresentem no futuro próximo.

monitoramento das eleições gerais. As forças militares têm executado uma variedade de tarefas operacionais internacionais.

Para muitos, isto abriu novas possibilidades para as Nações Unidas na área da segurança internacional, e constituiu também uma fonte de considerável otimismo. O rápido crescimento no número de operações lançadas pela organização desde 1989 é prova de um renovado otimismo e da habilidade do Conselho de Segurança em chegar a acordos sobre questões de interesse comum.

A partir daquele ano, observou-se que as operações

da ONU têm sido marcadas por duas mudanças ou desenvolvimentos significativos. Primeiro, tem havido um considerável acréscimo no número, tempo de duração e tipo da missão dada aos operadores da paz.¹² Segundo, as Nações Unidas têm estado muito mais envolvidas em questões para modificar as conseqüências e conter e resolver conflitos dentro dos Estados. Isto seguramente tem significado uma tendência geral, e o ambiente operacional ou situação para qual as forças de manutenção da paz foram desdobradas, tornou-se muito mais volátil, complicado e perigoso. É verdade que em um número crescente de casos, as forças de paz têm se visto obrigadas a trabalhar com apenas o consentimento parcial das facções em questão, e, freqüentemente, também têm sido incapazes para identificar *primeiras linhas* ou legitimar autoridades políticas dentro da área de operações.¹³ Não somente tem levado esse fato a um dramático incremento no número das baixas sofridas pelas forças da ONU, senão que também tem obrigado a organização a abandonar práticas passadas, a favor de uma doutrina que permitiria o maior uso da força, uma doutrina que em efeito, compreenderia as ações de imposição muito além da tradicional *manutenção da paz*,¹⁴ se chegasse a ser considerada uma doutrina de guerra clássica.

Estas apelações a uma maior ou mais *robusta* operação foram vislumbradas entre os anos 1992 e 1995 pelo Conselho de Segurança, analisando o requerimento ou não do consentimento para envolver a ONU e colocar um maior número de missões e resoluções sobre a base do Capítulo VII da carta da ONU. Enquanto que o Conselho de Segurança gerou duas resoluções com base no Capítulo VII durante os anos 80, aprovou 48 entre 1993 e 1994, a maioria destas relacionadas com conflitos internos.¹⁵ Mas há mais uma importante e profunda consideração. Não apenas o Conselho de Segurança tem incrementado seu recurso ao Capítulo VII, como base para atuar em conflitos internos, senão que a determinação formal de uma ameaça à paz e à segurança internacional sob o Artigo 39 da Carta¹⁶ tem mudado, chegando a ser tratada mais como um procedimento que uma exceção. O melhor exemplo deste fato pode ser visto com relação à Somália, mas também se observa nas numerosas resoluções aprovadas relativas à guerra na antiga Iugoslávia e no que ocorreu em Serra Leoa.

Por tudo o que aqui foi dito, as operações de paz multinacionais devem ser vistas, em alguns casos, como o cenário de futuras tarefas a realizar pela comunidade militar e internacional.

O futuro. O embrião de todo este desenvolvimento futuro encontra-se no documento apresentado pelo Secretário Geral em junho de 1992, denominado: *Um programa para a Paz*,¹⁷ que continha os seguintes objetivos:

- Tentar determinar com antecedência as situações que poderiam ocasionar conflitos e por meio da diplomacia tentar eliminar as causas do perigo antes que se torne violento.

- Nos casos em que se desencadeie um conflito, tomar medidas para o restabelecimento da paz e para a resolução dos problemas ocasionados.

- Mediante atividades de manutenção da paz — nos casos em que o combate terminou — tratar de preservar a paz, por frágil que seja, e ajudar a policiar os acordos assinados.

- Estar disposto a ajudar a consolidar a paz em seus distintos contextos, restabelecendo as instituições, a infra-estrutura das nações devastadas pela guerra e pelos conflitos civis, criando vínculos de benefício mútuo entre as nações que antes se enfrentavam.

- Por último, e com uma perspectiva mais global, tentar por fim às mais profundas causas dos conflitos: a desesperação econômica, a injustiça social e a opressão política.

Para isso, propõem-se as possíveis vias ou ações para o futuro que, em resumo, são as seguintes:

- Diplomacia preventiva.
- Fazer a paz.
- Manutenção da paz.
- Forçar a paz.
- Imposição da paz.
- Construção da paz (após o conflito).

Novas exigências. As exigências que enfrentam e vão enfrentar as forças militares que intervenham em Operações de Paz estarão em estrita relação com as características dos conflitos atuais e futuros já descritos. Ou seja, que além de verem-se imersas em um ambiente complexo e difícil de separar e dividir em termos de branco ou preto, devem ter a capacidade e estarem preparadas para trabalhar de forma coordenada e cooperando, ou não, com outras agências da ONU, ONG e OPV, que estarão presentes no conflito.

As forças militares devem estar preparadas para trabalharem em zonas e situações difíceis e muitas vezes pouco claras, em uma diversa *escala de cinzas*, contemplando a presença de outras agências, com as quais devem cooperar. Tais agências nem sempre terão uma clara relação ou dependência com o resto dos que intervêm na operação, e muitas vezes se negarão terminantemente a receber ordens de outro elemento, especialmente se este for uma organização militar.¹⁸

Mesmo assim, o fato é inegável e deve ser mantido especialmente em conta por todos os que se encontram envolvidos nas operações de manutenção da paz.

Forças de desdobramento rápido. A adoção por parte das Nações Unidas de maiores responsabilidades no campo da manutenção da paz, unida à intenção de pôr em prática o Programa de Paz, tem levado o Secretário Geral

a criar um Grupo de Trabalho com o mandato de desenvolver um sistema de Forças capaz de desdobrar-se como um todo ou em partes, para qualquer lugar do mundo onde seja necessário, dentro de um tempo de resposta acordado, para realizar tarefas a serviço das Nações Unidas.

Desses estudos surgiram diferentes idéias, das quais podem ser mencionadas duas, separadas, mas que se relacionam e complementam diretamente: O *Rapidly Deployable Mission Headquarters — RDMHQ* (Quartel General para a Missão de Desdobramento Rápido) das

A participação da ONU, com suas agências e organismos dependentes, cada vez mais ativa, apresenta uma mudança decisiva no que tradicionalmente tem se concebido como sendo uma operação militar de paz. No desenvolver dos conflitos atuais, de características distintas ao tradicional confronto das forças armadas de dois ou mais países, nos quais intervêm numerosos atores, com diferentes status e interesses, e nos quais se produzem invariavelmente vítimas civis ou sofrimentos extremos entre a população não combatente (justamente pela falta de identificação dos “bandos inimigos”), considera-se especialmente o emprego apropriado da força militar para fins civis e a relação adequada entre autoridades civis e militares. Sua característica principal é a necessidade da cooperação entre ambos, mais do que uma questão de comando e controle.

Nações Unidas), e a *UN Stand-by Forces High Readiness Brigade — SHIRBRIG* (Brigada Multinacional de Forças de Pronto Emprego de Alta Prontidão).¹⁹

O estado atual de ambas iniciativas não vale a pena ser destacado nestas páginas. Mas merece ser transcrito o que foi dito pelo Secretário Geral da ONU a respeito: “É imprescindível possuir uma força de desdobramento rápido quando se deseja obter um cessar fogo ou conter um conflito no início. Atualmente, o tempo em média desde a decisão até o desdobramento das forças de paz ao terreno é entre três a quatro meses. As Nações Unidas precisam de uma capacidade de reação rápida para poder enfrentar situações de conflito com êxito.

Alguns governos já avançaram nesse tema de criação de uma força de desdobramento rápido sob a bandeira da ONU. Seguindo a iniciativa da Dinamarca, eles têm trabalhado para formar uma brigada internacional de rápida resposta — chamada SHIRBIRG — dentro da qual algumas unidades estariam prontas para reagir em 48 horas, seguindo uma decisão do Conselho e caso os Estados-Membros decidam querer participar.

Os desdobramentos rápidos de tropas podem evitar mortes e danos de todo tipo. Devemos continuar a trabalhar com os Estados-Membros para diminuir o tempo que levam as Nações Unidas para desdobrar operações de paz no terreno.”

Esta Brigada foi consultada para o seu emprego em julho de 2000 no incremento da Operação *United Nations Interim Force in Lebanon* — UNIFIL (Força Provisória das Nações Unidas no Líbano) e atualmente está também sendo consultada como uma possível opção para emprego na missão na Eritreia e na Etiópia (*the United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea* — UNMEE).

Porém, além das vantagens que representa dispor de uma Força de Desdobramento Rápido, deve-se considerar que desde o ponto de vista das forças que a integram, as exigências serão bem maiores que as de qualquer unidade militar que integre uma missão de paz, porque além da capacidade e preparação necessárias para o desdobramento, devem ser incluídos um equipamento e material variados para enfrentar condições e exigências de diferentes climas e terrenos, assim como conhecimentos e habilidades em técnicas, procedimentos, idiomas, e outras, de acordo com as condições que cada operação de paz apresente.

Conclusões Finais

- As operações de paz têm evoluído de forma similar à evolução do mundo em seu aspecto político e sociológico, e têm passado por uma aplicação e diversificação nas tarefas a serem realizadas. Devem ser esperadas novas operações de paz, com diversas e variadas exigências que acompanhem a evolução do resto da sociedade internacional.

- O desaparecimento do esquema bipolar gerou o surgimento de múltiplos conflitos locais que têm exigido a participação de terceiros para evitar o combate armado e propiciar as condições para os acordos de paz. Estas soluções ou intentos de solucionar têm permitido que a missão clássica das forças armadas seja mais ampla e que tenha maior interação com outros componentes. Isto influirá na preparação e condução das operações de manutenção da paz no futuro.

- As operações de paz têm um alto componente de presença civil, composta por agências de diferentes índoles (a ONU, ONG e OPV), o que exige contato e cooperação estreitas das forças armadas com outros elementos participantes. Devem desenvolver-se sobre a

base da imparcialidade e o uso da força deveria estar limitado à autodefesa, algo nem sempre possível.

- A natureza das operações de paz pode ser separada em dois grandes grupos: Operações Capítulo VI e Operações Capítulo VII, contanto que seja para o acordo pacífico de controvérsias ou para a imposição de medidas de força. Porém, existe uma terceira categoria denominada de *Capítulo VI e meio*, que é uma das mais usadas pela ONU. Isto provoca uma certa ambigüidade nas forças que participam em uma operação militar de paz, que incide no cumprimento da missão, nas atribuições que as mesmas dispõem, no preparo e no equipamento das forças militares, na imparcialidade necessária e também pode ter relação com os incidentes que ocorram durante a operação.

- A experiência demonstra uma recente tendência do Conselho de Segurança em adotar resoluções com base no Capítulo VII, o que impõe ainda maiores exigências das forças de intervenção e é uma condicionante dos incidentes e das baixas de pessoal que possam ocorrer durante uma operação de paz.

- Em um mundo que se perfila como unipolar, as operações de paz têm evoluído, experimentando um grande incremento em seu número e atravessado por uma ampliação e diversificação de tarefas a serem realizadas. Em conseqüência, no futuro devemos esperar novas operações de paz, que poderão ser divididas em seis categorias propostas no livro “Um Programa para a Paz”²⁰ e no correspondente *Suplemento*²¹. Por isso, todos os que intervierem nas operações atuais e nas futuras deverão estar preparados para atuar conforme essas categorias. É imprescindível que todas as nações, organizações, estamentos e estruturas que visam continuar a participar das operações de paz, adaptem as modificações, reestruturações e mudanças necessárias para estarem capacitadas para o desenvolvimento atual das operações de paz e para as outras iniciativas que se apresentem no futuro próximo. No caso da Argentina, por exemplo, a participação na SHIRBRIG com uma Companhia de Reconhecimento Ligeira implica considerar diversos aspectos novos que tenham relação direta com o nosso país.

- Os intentos de pôr um fim aos conflitos presentes se compõem de duas partes fundamentais: as ações e esforços para pôr um fim aos mesmos e negociar a paz, e os trabalhos de ajuda humanitária e alívio ao sofrimento das vítimas da guerra. Nesse contexto, as operações de paz terão um crescente componente civil, formado pelas agências de distinta índole (ONU, ONG e OPV), o que demanda um estreito contato e cooperação entre as forças militares e esses outros elementos participantes, tendo presente que tal cooperação nem sempre será possível. Isto incidirá na preparação dos elementos que intervêm em tais

operações, que deverão estar preparados e adestrados para o tipo de trabalho a ser realizado e para a coordenação e cooperação com formas, métodos e procedimentos distintos, que variam de acordo com a origem da agência, cultura, idioma e nacionalidade, e segundo tenham ou não um estado militar.

- A situação política nacional em cada país é importante para basear a preparação e o compromisso da participação militar em Operações de Paz. Em nosso país, a presença argentina em operações militares de paz

constitui praticamente uma questão de estado, não objetada por nenhuma força política importante, o que determina a prioridade que se deve dar à preparação derivada das mesmas.

- No futuro próximo continuarão os conflitos presentes e surgirão outros novos, de tipo e intensidade variados, em um ambiente de crescente complexidade. A ele deverão se acrescentar as ameaças da “sociedade não civil”, que complicam ainda mais a paz e segurança dos primeiros anos do milênio. **MR**

REFERÊNCIAS

1. Retirado da literatura existente em inglês com referência ao tema, cujo termo é “Great Divide”. Para uma rápida aproximação ao tema, transcreve-se o informe produzido em um seminário da *National Defense University* dos EUA em 1994: A frase popular “Operação Capítulo VI e Meio”, longe de ser uma boa forma de fazer ver a inteligente ambigüidade da diplomacia internacional, foi em realidade uma receita para o desastre no qual os membros da comunidade internacional se enxertaram eles mesmos em uma situação de conflito com a mente, suas forças e atitudes dedicadas à paz. Isto é, que foram organizados e preparados para (e “venderam” seus argumentos para participarem) uma operação “por cima da Grande Divisão”, e a situação real no terreno correspondia a “por baixo da Grande Divisão”. As Operações de Paz mais difíceis são aquelas próximas à linha divisória.
2. Já nos finais deste trabalho, considera-se este termo como equivalente a *peace enforcement*, o qual não está perfeita ou totalmente identificado na literatura em espanhol com respeito ao tema pois tem uma aceção relativamente moderna, ao ser extraído do trabalho *An Agenda for Peace* (Op. Cit.) Para fins práticos, deve-se considerar como um passo prévio à imposição da paz, e a diferença fundamental está em que as partes devem dar seu consentimento ao acordo básico de início da operação, se bem que as medidas de implementação concreta e execução do mandato não exigem o consentimento total.
3. Boutros Ghali, *An Agenda for Peace*. (Nações Unidas, Nova Iorque, 1992). Sua versão em espanhol foi intitulada *Un programa de paz*.
4. O Capítulo VII da Carta se refere à imposição da paz e dá autoridade à ONU para intervir em um conflito sem a necessidade de um acordo das partes envolvidas.
5. Eric de la Maisonroue, (General do Exército Francês), do artigo “La Guerra ya Terminó y Milosevic Ganó por Goleada”, publicado no jornal *La Nación*, em 11 de abril de 1999.
6. Esta asseveração mantém absoluta vigência e se vê refletida na declaração feita pelo atual Secretário Geral da ONU no dia 25 de abril de 1999, quando, com relação ao conflito em Kosovo, expressou que “A ONU condiciona a intervenção”, publicado no jornal *La Nación* no dia 26 de abril de 1999.
7. ACNUR: Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. *UNICEF: United*

Nations International Children’s Emergency Fund, UNHR: United Nations Human Rights.

8. Por exemplo: MSF: (Médicos Sem Fronteiras), *Greenpeace*, *AAH — Action Against Hunger, AI — Amnesty International, CARITAS* (agência de socorro internacional) e *IC — Irish Concern*.
9. Extraído da mensagem do Secretário Geral da ONU, Kofi Annan perante a Conferência *Pugwash* sobre Ciência e Assuntos Mundiais, Lillehammer, Noruega, 1 de agosto de 1998.
10. Nota do autor: a isso devemos acrescentar os graves problemas surgidos em Serra Leoa, onde foram feitos reféns da Força da Paz — *UNOMSIL*, e a possível operação da *UNEEM* para intervir na Eritreia e Etiópia.
11. Extraído do discurso pronunciado por Kofi Annan na Universidade de Thammasat, em Bangkok, Tailândia, em 11 de fevereiro de 2000.
12. Boutros Ghali, *Supplement to An Agenda for Peace*. (Nações Unidas, Nova Iorque, 1995.)
13. Mats Berdal, *Whither UN Peace Keeping?* (Londres: Brassey’s, 1993).
14. Richard Connoughton, “Time to clear the doctrine dilemma”, *Jane’s Defense Weekly*, (9 de abril de 1994).
15. Sally Morphet, “The influence of States and Groups of States on and in the Security Council and General Assembly, 1980-1994”. *Review of International Studies*, (Nova Iorque, outubro de 1995).
16. Artigo 39: “O Conselho de Segurança determinará a existência de toda ameaça à paz, rompimento de paz ou ato de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas serão tomadas de acordo com os Artigos 41 e 42 para manter ou restabelecer a paz e segurança internacionais”. (O Artigo 41 se refere a sanções econômicas e suspensão das comunicações. O Artigo 42 se refere ao emprego das forças militares).
17. Obra citada.
18. Leif Ahlquist, (Capt), *Cooperation, Command and Control in UN Peace Keeping Operations*. (Sweden War College, Estocolmo, 1996).
19. SHIRBRIG: *Stand-by Forces High Readiness Brigade*.
20. Obra citada.
21. Obra citada.

O Major Daniel Martella atualmente desempenha suas funções no Departamento de Operações de Paz do Estado-Maior Geral do Exército. É oficial de Estado-Maior e encontra-se realizando pós-graduação em Condução e Administração na Escola Superior Técnica do Exército. Formou-se no Colégio Militar da Nação em 1984 e pertence à arma de Infantaria. Sua carreira militar tem transcorrido, principalmente, no âmbito da 4ª Brigada Pára-quedista e na Escola de Infantaria, lugares onde ocupou diversos cargos e funções, em especial como instrutor e professor. Participou da missão UNPROFOR na Croácia em 1992, como Chefe de Seção do primeiro Batalhão Argentino que participou em operações de manutenção de paz. Posteriormente, esteve na Missão UNTAES, como 2º Chefe de Equipe de Combate, que operou integrada a um batalhão mecanizado belga durante 1996/97. Escreveu numerosos artigos sobre a temática das Operações de Paz e seu trabalho de pesquisa sobre o Comando e Controle nas Operações de Manutenção de Paz recebeu o prêmio de melhor trabalho de pesquisa da Escola Superior de Guerra em 1999. Durante o ano 2000 participou do Curso Conventional Arms Control da OTAN (SHAPE) em Oberammergau, na Alemanha.